



4^{èmes} ASSISES DE LA SÉCURITÉ PRIVÉE 2016

“NOUVELLES MENACES, NOUVEAUX DÉFIS
POUR UNE SÉCURITÉ PRIVÉE EN PLEINE MUTATION”

5 décembre 2016

Intervention de

Monsieur Thomas CAMPEAUX,
*Directeur des libertés publiques et
des affaires juridiques au ministère de l'intérieur*

« La sécurité privée et la règle de droit »

Seul le prononcé fait foi

« La sécurité privée et la règle de droit » : un beau sujet de dissertation, que je vais m'employer de résumer en beaucoup moins de temps qu'il n'aurait fallu pour couvrir le sujet !

Tout d'abord, quelques mots sur la Direction des Affaires Juridiques et des Libertés Publiques (DLPAJ). En tant que direction juridique, la DLPAJ exerce une fonction de conception, de conseil, d'expertise et d'assistance juridiques dans les secteurs relevant de la compétence du ministère de l'intérieur. Elle est donc en charge de l'élaboration de la norme dans de nombreux domaines : les activités privées de sécurité bien sûr, mais aussi les libertés publiques en général, les fichiers, les titres d'identité, les jeux d'argent et de hasard, et j'en oublie.

Concernant les activités privées de sécurité, qui nous intéressent aujourd'hui, je ne vous apprendrais pas que la DLPAJ assure également la tutelle du CNAPS, opérateur de l'Etat. À cet égard, au sein du collège du CNAPS, la Direction participe aux réflexions sur l'avenir de la profession afin de répondre aux besoins opérationnels et aux enjeux économiques.

La DLPAJ est donc garante du respect du droit en vigueur, notamment de l'ensemble du corpus juridique qui régit les activités privées de sécurité (I). Mais elle est aussi force de proposition pour faire évoluer ce droit afin de l'adapter aux enjeux actuels : elle l'a fait, largement, au cours de la période récente (II). D'ailleurs, plusieurs projets de réforme sont en cours concernant la sécurité privée (III).

I - La règle de droit est là pour donner à la sécurité privée sa juste place :

La sécurité privée agit dans le cadre traditionnellement posé par les principes constitutionnels et par le législateur. Mais elle connaît aussi l'influence grandissante de nouvelles sources du droit, comme le droit communautaire voire le mouvement de « normalisation ».

1°) les sources classiques du droit de la sécurité privée :

a- Des exigences constitutionnelles fortes

Ces exigences constitutionnelles jouent dans des sens divers :

- D'une part, vous le savez bien, les principes constitutionnels s'opposent à ce que l'exercice d'une activité privée de sécurité empiète sur les prérogatives de puissance publique :

Le Conseil constitutionnel, dans une décision du 10 mars 2011 (n°2011-625DC) sur la LOPPSI, a rappelé que des dispositions permettant d'investir des personnes privées d'une mission de surveillance générale de la voie publique constituent une délégation des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la « force publique » nécessaire à la garantie des droits et sont contraires à la constitution, (cf. le considérant n°18 de cette décision qui fait référence à l'article 12 de la Déclaration de 1789 : « La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée ») ;

Déjà, dans une décision du 20 novembre 2003 (DC n° 2003-484 DC, loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité), le Conseil avait estimé que le transport de personnes retenues en centres de rétention ou maintenues en zones d'attente constitue une mission de souveraineté incombant à l'Etat, qui ne peut être déléguée à une personne privée.

- Mais, d'autre part, on peut dire aussi que les principes constitutionnels protègent le secteur de la sécurité privée des excès de la sur-réglementation :

Le juge constitutionnel veille au respect des différents principes constitutionnels et ménage par exemple la liberté du commerce et de l'industrie : ainsi, par une décision du 10 mars 2011 (n°2011-625 DC LOPPSI), une disposition législative visant à réglementer les activités d'intelligence économique a été censurée en raison de l'imprécision tant de la définition des activités soumises à réglementation que de l'objectif justifiant l'atteinte à la liberté d'entreprendre, ce qui posait de surcroît la question de la conformité au principe de nécessité des peines des sanctions prévues en cas de manquement à cette disposition législative.

- Enfin, au cours de la période récente, lorsqu'il a été saisi dans le cadre de la QPC, le juge constitutionnel n'a jamais invalidé les règles qui assurent le contrôle et la solidité de la profession.

Par exemple, le critère de nationalité (française ou européenne) pour la délivrance de l'agrément « dirigeants », prévu à l'article L. 612-7 du CSI, a été validé (décision n° 2015-463 QPC du 9 avril 2015).

b-Particulièrement depuis la grande loi de 1983, le législateur s'est également saisi des enjeux du développement de la sécurité privée. Le sujet est aujourd'hui de veiller au bon respect des domaines respectifs de la loi et du règlement.

Le livre VI du code de la sécurité intérieure pose les grands principes de l'exercice des différentes activités privées de sécurité, comme le principe d'exercice exclusif, la non-confusion avec un service public, la non-immixtion dans un conflit du travail, la possibilité ou non d'être armé.

Le pouvoir réglementaire précise ces grands principes. Dans toute évolution normative, il est d'ailleurs essentiel de veiller au respect de la séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement pour faciliter les évolutions normatives. À cet égard, la DLPAJ a initié la saisine du Conseil constitutionnel pour que soient délégalisées certaines dispositions relatives à l'organisation territoriale du CNAPS inscrites dans la partie législative du code de la sécurité intérieure, mais qui relevaient du domaine réglementaire (décision n° 2015-261 L du 10 décembre 2015). À la suite de cette décision, le décret n°2016-515 du 26 avril 2016 relatif aux conditions d'exercice des activités privées de sécurité et au CNAPS a pu modifier l'organisation territoriale de ce dernier et créer de nouvelles commissions locales d'agrément et de contrôle (CLAC), afin de soulager celles surchargées. Cette réforme de simplification et de bonne gestion a donc été permise par une remise en ordre de la hiérarchie des normes sur ce point particulier.

2°) *La sécurité privée ne peut ignorer l'influence croissante de nouvelles sources du droit :*

a- Le droit communautaire, d'abord :

La directive 2006/123/CE du parlement européen et du conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur pose le principe d'un marché européen unique, sans barrières, dans le domaine des services. Elle exclut explicitement de son application les « services de sécurité privée ». Mais il faut garder en tête l'existence de ce texte communautaire dès lors qu'on imagine étendre le cadre juridique du livre VI du CSI à d'autres métiers que ceux qui relèvent strictement du champ de la sécurité privée (ex : conseil, intelligence économique, etc.).

Il en va autrement des activités de formation aux activités privées de sécurité. Ces activités sont soumises à la directive « services », ce qui implique des règles un peu plus strictes. À ce titre, le décret du 26 avril 2016 précité, qui a également précisé la réglementation des organismes de formation en sécurité privée, a été notifié à la Commission européenne (laquelle n'a pas formulé d'observations dans le délai désormais clos, le texte ne devrait donc pas être directement mis en cause, sauf contentieux).

Par ailleurs, est applicable la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (modifiée par une directive de 2013 rendu applicable par le décret du 26 avril 2016 précité). Ainsi, le livre VI du CSI prévoit les modalités de reconnaissance des diplômes ou de l'expérience des ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen pour exercer l'activité sur le territoire français.

Une question qu'il nous faudra traiter dans les mois à venir, en lien avec le CNAPS, concerne les conséquences du BREXIT sur les activités privées de sécurité. Ces conséquences devraient a priori être assez marginales, mais certains titres délivrés par le CNAPS sont conditionnés à un critère de nationalité, comme les agréments dirigeants délivrés aux personnes de « *nationalité française, ou [un] ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen* » (art. L.612-7 du CSI). Par conséquent, si le Royaume-Uni sortait de l'UE et n'intégrait pas l'EEE, les sociétés de service perdraient leur accès privilégié au marché intérieur, et les agréments dirigeants devraient être retirés (L.612-16). Néanmoins, tout dépendra des modalités d'association négociées par le Royaume-Uni avec l'Union.

b- Enfin, la normalisation constitue une source originale du droit :

Différents acteurs se regroupent au niveau national ou international afin de créer des certifications, des normes qualitatives qu'ils s'imposent eux-mêmes. Ces normes, par l'ampleur de leurs adhérents, s'imposent progressivement à l'ensemble des acteurs concernés. C'est pourquoi il est essentiel de rester vigilant sur ces procédés. À cet égard, la commission « normalisation » du CNAPS, créée en 2015, suit les projets en cours d'élaboration, afin, le cas échéant, d'y participer, de les amender et de dresser un panorama de l'ensemble des normes et certifications permettant d'assurer la professionnalisation du secteur.

II - Un cadre juridique qui a su s'adapter aux besoins opérationnels et aux enjeux économiques.

Au cours des mois écoulés, la DLPAJ a pris toute sa part à l'évolution du cadre juridique de la sécurité privée. A défaut d'une grande loi sur la sécurité privée, nous avons introduit dans des vecteurs divers (loi Rebsamen, loi Macron, LFSS, etc.) nos idées de réformes – qui se sont, depuis, concrétisées.

a- La professionnalisation passe par un encadrement et un contrôle strict des organismes de formation et la création d'une obligation de suivre une formation continue

Lors des dernières assises de la sécurité privée en décembre 2014, le ministre de l'intérieur avait fixé comme « priorité absolue » des réformes à engager celle relative à la formation. Par la suite, la loi dite « Rebsamen » du 17 août 2015 a inséré dans la partie législative du livre VI du CSI plusieurs dispositions allant dans ce sens :

- D'une part, l'encadrement des organismes de formation. À compter de juillet 2017, les organismes qui délivrent une formation permettant de justifier de l'aptitude professionnelle pour l'exercice d'une activité privée de sécurité devront être titulaires d'une autorisation du CNAPS. Cette autorisation est délivrée en fonction de trois critères : la moralité du dirigeant, le respect des dispositions du code du travail relatives à la déclaration d'activité, la certification par un organisme accrédité par le COFRAC. Un arrêté sera très prochainement publié pour fixer les dernières modalités permettant au COFRAC d'accréditer les organismes indépendants qui pourront certifier les organismes de formation. De plus, les organismes de formation sont désormais contrôlés par le CNAPS.

- D'autre part, la formation continue. À partir de juillet 2017, les agents devront, pour le renouvellement de leur carte professionnelle, suivre un stage de maintien et d'actualisation des compétences. Le contenu de ces stages ainsi que les modalités de leur mise en œuvre seront fixés par arrêté d'ici la fin de l'année. Un module de sensibilisation aux attaques terroristes y sera notamment inclus, le Ministre a eu l'occasion de le souligner ce matin.

b- Cette professionnalisation s'accompagne également d'une exigence de moralisation des acteurs de la sécurité privée

Le CNAPS est en charge du contrôle de la moralité des candidats aux activités privées, qu'ils soient dirigeants ou salariés. Ce contrôle de la moralité, qui débouche dans les faits sur une « moralisation » de la profession, s'est particulièrement accru dans une période récente. Il a notamment été renforcé par deux textes :

Depuis le décret n°2015-648 du 10 juin 2015 relatif à l'accès au traitement d'antécédents judiciaires et au fichier des personnes recherchées, les agents du CNAPS autorisés ont un accès étendu aux données de ces fichiers.

Avec la loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016, le CNAPS s'est vu doter

de nouveaux moyens de contrôle : grâce à un échange d'informations facilité entre les agents du CNAPS et les autres corps de contrôle de l'Etat, le CNAPS participe activement à la lutte contre le travail illégal dans le secteur de la sécurité privée.

c- Le droit de la sécurité privée a également évolué pour permettre de moderniser certaines activités comme le transport de fonds

L'activité des entreprises de transport de fonds, définie au 2° de l'article L.611-1 du code de la sécurité intérieure, consiste à « transporter et à surveiller jusqu'à leur livraison effective, des bijoux représentant une valeur d'au moins 100 000 euros, des fonds [] ou des métaux précieux, ainsi qu'à assurer le traitement des fonds transportés. ».

Le transport de ces biens doit s'effectuer selon les conditions fixées par le livre VI du CSI : véhicule blindé, équipage armé. Mais il était impossible pour une entreprise de transport de fonds d'offrir une prestation de transport équivalente pour tout autre bien que ceux mentionnés dans cet article. Or, les transports non sécurisés de certains biens offrent des cibles faciles pour les malfaiteurs. C'est pourquoi, l'article 66 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (loi « Macron »), a modifié l'article L. 612-2 du CSI afin de permettre (sans le rendre obligatoire) le transport sécurisé de ces autres biens, par les professionnels du transport de fonds.

III - D'autres projets sont encore à l'étude pour répondre aux nouvelles attentes dans un contexte sécuritaire qui appelle à l'évolution des modes d'action des acteurs de la sécurité privée et à la recherche de nouvelles complémentarités avec les forces publiques

a- La question de l'armement :

Ce n'est pas une question nouvelle pour la sécurité privée. Mais les différents secteurs sont soumis à des régimes très différents : armement possible pour les activités de surveillance et de gardiennage (article L. 613-5), obligatoire pour les transporteurs de fond (article L. 613-9), interdit pour les agents de protection de l'intégrité physique des personnes (article L. 613-12).

Il y a en fait deux débats :

D'une part, l'armement des agents de protection de l'intégrité physique des personnes.

Des réflexions sont en cours sur ce sujet, toute évolution des textes ne pouvant se faire que dans des conditions très encadrées.

Actuellement, certaines dispositions réglementaires prévoient que le ministre de l'intérieur peut autoriser une personne exposée à des risques exceptionnels d'atteinte à sa vie, sur sa demande, à porter une arme. Il peut également délivrer un port d'arme à une personnalité étrangère séjournant en France ainsi qu'aux personnes assurant sa sécurité, majoritairement

des agents publics. Mais le principe d'interdiction posé à l'article L. 613-12 constitue une très forte contrainte dont on peut se demander s'il n'est pas devenu daté.

Dans le contexte actuel, les demandes de protection rapprochée armée augmentent. L'armement de l'accompagnateur, un professionnel, peut paraître parfois plus opportun que l'armement de la personnalité elle-même.

Ainsi, un projet de modification de l'article L. 613-12 est à l'étude pour permettre l'armement des agents privés de protection rapprochée uniquement dans les cas où il est rendu strictement nécessaire pour assurer la protection d'une personne exposée à des risques exceptionnels d'atteinte à sa vie. Si ouverture il y a, elle ne peut donc être que restrictive.

Enfin, la possibilité de faire appel à des agents privés armés établis sur le sol français permettrait de s'assurer de l'emploi d'agents formés et contrôlés.

D'autre part, il y a la question de la « surveillance armée ».

Je ne peux, sur ce sujet, qu'évoquer les enjeux du débat – celui-ci étant éminemment politique.

L'armement des agents de surveillance et de gardiennage est admis sans ambiguïté par la loi (article L.613-5 du CSI). Toutefois, cette possibilité d'armement n'est aujourd'hui appliquée que de manière exceptionnelle, notamment en raison de la règle selon laquelle, en vertu de l'article R.312-38, il appartient à l'entreprise protégée, et non à l'entreprise de sécurité privée, d'acquiescer et de détenir les armes.

Toute évolution sur ce sujet ne peut se faire que dans le cadre d'un débat parlementaire serein, et d'une concertation permettant de créer les conditions d'une activité suffisamment encadrée et contrôlée. Sur des sujets aussi sensibles, je sais pouvoir compter, dans la profession, sur des interlocuteurs sérieux, réfléchis et mesurés.

b- La question de la présence des agents de sécurité privée sur la voie publique :

La sécurisation de la voie publique, en ce qu'elle permet d'assurer l'ordre public, est indissociable de l'exercice de prérogatives de puissance publique. En application de l'article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales, qui définit l'objet de la police municipale (assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques), la sécurité de la voie publique relève des pouvoirs de police administrative générale. La jurisprudence administrative est constante sur ce point. En 1997, dans l'affaire *Commune d'Ostricourt*, le Conseil d'Etat a confirmé l'illégalité d'un contrat par lequel une municipalité confiait à une société de sécurité privée la

surveillance de l'ensemble du territoire de la commune à raison de trois soirées par semaine.

La présence d'agents privés de sécurité sur la voie publique reste néanmoins possible, sous certaines conditions définies à l'article L.613-1 du CSI. Il en ressort :

- un principe : les agents privés de sécurité ne peuvent exercer leurs missions « *qu'à l'intérieur des bâtiments ou dans la limite des lieux dont ils ont la garde* » ;

- une exception : à titre exceptionnel, l'autorité préfectorale peut délivrer une autorisation de présence sur la voie publique pour leur permettre d'assurer « *des missions, même itinérantes, de surveillance contre les vols, dégradations et effractions visant les biens dont ils ont la garde* ».

Je vois aujourd'hui, sur ce sujet, deux questions.

D'une part, il y a des différences d'interprétation, d'une préfecture à l'autre, sur les notions de « limite des lieux dont ils ont la garde », ou encore sur le caractère « exceptionnel ». Des lignes directrices pourraient être adressées aux préfets pour harmoniser les interprétations. Des précisions pourraient être apportées sur les conditions dans lesquelles les services de sécurité privée peuvent être mobilisés pour contribuer à la sécurisation d'un événement ponctuel.

D'autre part, les textes peuvent peut-être être assouplis sur la procédure permettant d'autoriser un agent de surveillance à être positionné de manière statique devant l'entrée d'un bâtiment. Je ferai des propositions au Ministre sur ce sujet.

Conclusion

La sécurité privée est en pleine expansion. C'est le propre de la règle de droit que d'être évolutive et d'accompagner les profondes mutations des pratiques d'une société, tout en conservant son rôle prescriptif, garante de la délimitation des pouvoirs et des missions des différents acteurs. Fort de ce changement, notre pays, comme d'autres en Europe, a mis en place une réglementation contraignante afin de garantir crédibilité, légitimité et éthique à ce marché. Le contexte actuel nous fait porter, à nous administration « normative », à vous acteurs de la sécurité privée, une lourde responsabilité dans les choix à faire pour assurer la sécurité de nos concitoyens, et à traduire dans nos lois et réglementations. Soyons-en conscients pour toujours mieux travailler ensemble à une évolution réfléchie de la règle de droit, qui ne peut être que co-construite, et pour relever des défis aux multiples facettes (comme l'uberisation), dont les impacts sont au cœur des préoccupations de notre société, parce qu'ils touchent à la sécurité de tous et donc au régalién, et ont des conséquences directement visibles dans la structuration et l'économie du marché de la sécurité privée ■